

领导批示：

内部参阅

# 智库成果要报

(第112期)

中共宁夏区委宣传部

2024年6月8日

〔自治区社科规划项目（引才专项）阶段性成果〕

宁夏检察机关刑事法律监督的实践困境与转型路径

.....哈 腾



# 宁夏检察机关刑事法律监督的实践困境 与转型路径

习近平总书记关于依法治国的新理念、新思想和新战略，引领法治改革踏上了新征程、进入了新时代。在法治改革新的历史背景下，检察机关刑事法律监督面临着新问题、新挑战和新机遇。加强新时代宁夏检察机关刑事法律监督职能，对于促进我区执法规范化、营商环境法治化的建设，乃至我区治理体系和治理能力现代化发挥着重要作用。为此，课题组围绕宁夏检察机关刑事法律监督的深化与完善这一主题，针对存在的问题进行了较为全面和深入的分析，并提出了相应的对策建议。

## 一、宁夏检察机关刑事法律监督的现实图景——以银川为例

2021年10月，最高人民检察院、公安部联合制定下发《关于健全完善侦查监督与协作配合机制的意见》（以下简称《意见》），从健全完善监督制约机制、协作配合机制、信息共享机制等三个方面提出14项具体举措，贯彻中央司法改革部署任务。自《意见》出台以来，银川市检察机关在上级机关、同级党委的支持指导下，吸收先行先试地区探索的优秀经验，在狠抓侦查监督与协作配合规范化建设工作上效果初显。

（一）侦协办公室全覆盖。全市检察机关依托2019年以来

全市检察机关派驻公安机关执法办案管理中心检察室，优化调整，赋予新的工作职能，以新要求抓紧侦查监督与协作配合办公室规范化建设工作。截至2024年1月，在两级公安机关执法办案管理中心挂牌设立了13家侦查监督与协作配合办公室，实现全市侦查监督与协作配合全覆盖，并赋予同级公安机关法制部门负责人系统查询权限。

（二）建立检警协作新机制。一是银川市院结合全市刑检、刑侦工作实际，联合市公安局会签了贯彻健全完善侦查监督与协作配合机制的意见工作细则，进一步统一思想，就提前介入流程、捕后继续侦查取证和案件快速移诉，组织协调检警沟通衔接、案件会商，督促协调双方监督、反馈意见建议的进展落实，案件疑难复杂问题及相关刑事政策提供咨询指导等方面达成共识。二是为打通检警数据通道，提升侦查监督效率、效果，银川市院在全区率先将检察工作网接入银川市侦查监督与协作办公室，并配备了全市刑检案件查询权限。既满足派驻检察官同步开展工作的需要，又实现了检警数据实时共享，银川市公安局法制部门也依托侦协办平台提升了全市公安机关执法监督质效。三是将日常巡查与专项监督相结合。侦协办的设立，一改以往检察机关单纯依托捕诉职能和控申渠道发现监督线索进而启动监督程序的被动局面，为实现实时监督开辟了新路径。派驻检察官仅需通过独立账户权限登陆公安机关执法办案平台即可对同级公安机关办理的所有行政、刑事案件中的涉案证据

及相关诉讼法律文书进行查看，从而实现对公安机关侦查活动违法刑事的实时监督。依托侦协办将银川市两级公安机关近五年立案未结案件开展挂案监督与积案清理专项监督，通过日常巡查和专项监督，共发现并及时监督公安机关立案75件，占全市监督立案总数的92.59%，监督公安机关撤案281件，占全市监督撤案总数的88.64%；发现并及时书面纠正公安机关侦查活动违法34件，占全市书面纠正违法总数的73.91%。

（三）发挥检警配合新作用。在工作中，银川市两级侦协办积极发挥桥梁和纽带优势，针对重大疑难复杂案件，侦协办及时组织同级检察机关派员提前介入，引导取证。同时协调召开联席会议就案件定性是否准确、证据是否确实充分、是否需要补充侦查、补充侦查事项等充分讨论，确保办案质量。2023年下半年，全市检察机关依托侦协办共提前介入侦查、引导公安机关取证71次，召开联席会议及会商案件132次，有效提升了公安机关刑事案件侦办质效，因事实不清、证据不足作出不捕不诉200人，同比下降了34.64%。

## 二、宁夏检察机关刑事法律监督的实践困境

（一）程序倒流现象突出。侦检协作实施的广度与退回补充侦查的刑事案件数一般体现为反比关系，广度越大，则退补案件数越少，反之则越多；且退回补充侦查的情况亦可体现侦检协作在各个诉讼阶段的开展状况，退补率高低和退补次数能够分别反映出侦查阶段和审查起诉阶段的侦检协作情景。而从实

践中刑事案件的办理来看，侦检协作显然并未得到广泛开展。如刑事案件的退回补充侦查率基本在30%左右，而退补案件的二次退补率亦达30%左右，从而一定程度上能够体现出当前司法实践中刑事案件退回补充侦查的实际状况。然而，刑事案件1/4到1/3的高退补率，却折射出侦检协作开展的不容乐观之局面。

（二）侦检协作机制运行不畅。调研发现，一些案件在具体实践中侦查机关提请检察机关批准逮捕但因证据不足未获批准，从而被取保候审或监视居住，后侦查机关经侦查未再次提请批捕，而是直接将案件移送检察机关审查起诉，最终仍因证据不足而被决定不起诉。虽然此种不批捕而仍移送起诉情况的发生，并不违背法律规定，但却反映出检察机关与侦查机关在指控犯罪上的协作之运行并不畅通、检察引导侦查取证之效果不佳的现状。这不仅反映出侦检双方在如何调查取证、完善证据方面存在本位主义思想、怠于沟通配合甚至各行其是等协作不畅之现象，更大大增加了司法成本、浪费了司法资源、加剧了办案机关案多人少矛盾，亦使犯罪嫌疑人因案件久拖不决而长时间陷于讼累的不利境地。

（三）侦检协作偏离指控。检察机关将案件退回公安机关处理或由公安机关主动撤回移送起诉已经成为侦检双方处理不符合起诉条件案件的常态方式。虽然侦检双方各得其便，然而此种模棱两可的处理方式对当事人来说却无疑极为有害：犯罪嫌

疑人究竟是有罪还是无罪，司法机关并无明确结论，导致嫌疑人有罪的标签始终挥之不去；因该种处理并非不起诉，当事人申诉或被害人自诉等诉讼权利无法得到保障；而且与存疑不起诉后需以发现新证据为条件方可再行提起公诉不同，证据不足案件退回或撤回侦查机关后，因缺乏法律规制，侦查机关完全可能未经补充任何证据而任意将案件再次移送审查起诉，从而使犯罪嫌疑人陷于被再次追诉的不利境地，带来对正常生活、工作及外界评价的严重负面效应。

### **三、新时代宁夏检察机关刑事法律监督的转型路径**

**（一）持续推动侦查监督与协作配合办公室工作实质化运行。**一是指定业务骨干，作为公安机关法制联络员定时定点对接开展检察官入驻、召开联席会工作，负责捕诉案件的监督把关工作。二是完善检察业务数据统计抓取系统，在全国检察业务应用系统案卡中对应添加“是否为侦查监督与协作配合办公室监督发现”选项，纳入检察官考核指标体系，调动检察官运用侦协办平台履行刑事诉讼监督职责的积极性。三是完善配套制度，制定侦协办《值班表》、《值班情况登记表》、《侦协案件分配办理情况登记表》，确保更多的员额力量参与到侦查监督与协作配合价值建设中来，实现日常运行规范化、常态化。

**（二）持续完善网络平台建设，加强数字赋能检察监督工作创新。**一是探索以执法司法数据贯通建模挖掘监督线索，以大数据组合、碰撞、筛查，结合人工分析摸排类案线索，以大

数据组合、碰撞、筛查、结合人工分析摸排出类案线索。二是建立专项检察监督数据库，根据专项办案需要建立专门数据库，使检察官开展专项监督时能够有的放矢，精准监督。三是推动“一网流转”的公检机关协同办案平台建设，实现一键接受、一键反馈和一键移送，逐步实现侦查、检察数据一体化。

（三）持续提升依托侦查监督与协作配合机制贯彻落实检察新理念的能力。依托侦查监督与协作配合办公室，通过重大疑难案件会商、定期召开检警联席会议通报诉前羁押率数据、共同学习最新两高两部取保候审新规等方式，严格把握逮捕法定条件，推动羁押必要性工作落实。同时邀请公安机关办案人员旁听庭审，同堂培训，适时选派干部挂职锻炼等方式不断凝聚共识，统一执法司法理念，推动少捕慎诉慎押刑事司法政策的贯彻落实。探索将两法衔接机制、认罪认罚从宽制度适用、涉案企业合规改革、加强未成年人司法等工作嵌入侦查监督与协作配合办公室，创新工作机制方法，不断拓展协作配合、业务融合的深度与广度，推进检察新理念不断深入贯彻，为全面做好新时代检察机关法律监督工作、依法助力更高水平平安宁夏建设贡献力量。

（执笔人：北方民族大学 哈 腾）





请将领导同志的批示反馈自治区党委宣传部理论处 联系电话：6669518

---

**呈送：**自治区党委、人大、政府、政协领导班子成员，自治区  
高级人民法院院长，自治区人民检察院检察长。

**印发：**各市、县（区）党委，区直有关部门和单位。

---

共印 40 份